

dr hab. Paweł Czubik

*Instytut Europeistyki
Uniwersytet Jagielloński*

Międzynarodowe i krajowe prawo konsularne – refleksja w 50-lecie kodyfikacji wiedeńskiej dotycząca stanu badań dziedziny w ostatnich latach w Polsce

1. Uwagi wstępne

W roku 1963 w efekcie prac Komisji Prawa Międzynarodowego i powołanej komisji kodyfikacyjnej udało się przyjąć umowę międzynarodową odnoszącą się do stosunków konsularnych¹. Prawo konsularne jako materia „zdatna” do kodyfikacji było oceniane już dużo wcześniej na forach regionalnych i uniwersalnych, nie brakowało szeregu projektów prywatnych odnoszących się do przynajmniej częściowej kodyfikacji dziedziny². Zawarcie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 roku ogłoszono jako sukces porównywalny z wcześniejszym o dwa lata przyjęciem Konwencji o stosunkach dyplomatycznych³. Umowę przedstawiano jako wręcz kompleksową kodyfikację, rozwiązującą wszelkie problemy związane z międzynarodowym obrotem konsularnym. Taki swoisty mit znaczenia Konwencji przebrzmiewa po dziś dzień, widoczny jest w poglądach doktryny, treści wykładów akademickich⁴ i ukształtowanych na tym tle poglądach studentów.

Tymczasem znaczenie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych jest o wiele mniejsze od Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych. Stanowi ona bowiem mechanizm jedynie pomocniczy, którego stosowanie nie

¹ Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, załącznik.

² Opis tych projektów zob. H. Elias, *Competenze e attribuzioni dei consoli*, Milano 1953, s. 36 oraz G.E. do Nascimento e Silva, *La codificación del derecho consular*, Rosario 1952, s. 38.

³ Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232, załącznik.

⁴ W podstawowym podręczniku w tym zakresie (J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. 11, Warszawa 2010) umiejscawia się ją priorytetowo w stosunku do innych źródeł prawa konsularnego, co rzutuje na jej zasadnicze postrzeganie przez studentów i doktrynę.

powinno mieć w ogóle miejsca, jeżeli umowa dwustronna kwestię tę rozwija⁵. Faktem jest jednak, że doszło w praktyce polskiej do minimalizacji znaczenia dwustronnych konwencji konsularnych⁶, które – choć w teorii są samowykonalne – nie potrzebują szczególnych środków wcielających ich postanowienia w życie w przestrzeni prawnej prawa krajowego. Powołanie na ewentualne postanowienia dwustronnej konwencji konsularnej w praktyce sądowej wywołuje tymczasem nieuzasadnione niczym zaskoczenie. Konwencja wiedeńska zaś, w praktyce krajowej bezpodstawnie przyczyniając się do deprecjacji rozwiązań bilateralnych, w zamian oferuje w szeregu przypadków rozwiązania niekonkretne i niepraktyczne – co w judykaturze utwierdza pogląd co do niestosowalności regulacji międzynarodowego prawa konsularnego wprost (a stosowania rozwiązań prawa krajowego⁷). Co więcej zaś, Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych w ogóle nie odnosi się do zagadnień funkcji konsularnych (poza kilkoma wyjątkami z zakresu pomocy konsularnej w przypadkach losowych – po części uregulowanymi niezgodnie z dotychczasowym wzorcem prawa zwyczajowego odzwierciedlonym w licznych umowach dwustronnych oraz wyliczeniem funkcji z art. 5 Konwencji wiedeńskiej, co prawda niemającym charakteru *numerus clausus*, jednakże mającym spore znaczenie w kontekście ustalenia wpływu prawa państwa przyjmującego na charakter tych funkcji). Kwestie funkcji konsularnych planowano do odrębnej kodyfikacji⁸, do której na forum uniwersalnym na razie nie doszło. Świadczy to także o zbyteczności takowej, jak też pośrednio o zbyteczności samej Konwencji wiedeńskiej, która z wyjątkiem kilku istotnych przepisów, niczego szczególnego ze sobą nie niesie. Regionalna kodyfikacja funkcji konsularnych, przeprowadzona przez Radę Europy w 1967 roku, dopiero w 2011 roku przez swoisty wręcz przypadek weszła w życie (i wiąże pięć państw⁹). W efekcie najistotniejsza część

⁵ Por. jednakże: S. Kho, *Article 73 of the Vienna Convention on Consular Relations: The Relationship between the Vienna Consular Convention and Other International Consular Agreements*, Chinese Yearbook of International Law and Affairs 1994–1995, vol. 13.

⁶ Głównie w efekcie odzwierciedlenia treści regulacji Konwencji wiedeńskiej z 1963 roku dotyczących immunitetów i przywilejów w art. 1112 k.p.c. oraz art. 579 k.p.k. W konwencjach dwustronnych zawieranych przez Polskę zasadniczo (choć zdarzają się konwencje ujmujące kwestię tę w duchu Konwencji wiedeńskiej z 1963 roku) przewiduje się dla konsula pełny immunitet w sprawach cywilnych, karnych i administracyjnych.

⁷ Które w praktyce nie powinny być zgodnie z regulacjami konstytucji wcale stosowane wobec obowiązywania odpowiednich regulacji umów międzynarodowych – w analizowanym przypadku Konwencji wiedeńskiej lub konwencji dwustronnych.

⁸ Por. J. Gilas, *Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego w praktycznej działalności ONZ: potrzeba artykulacji nowych norm i wzorców zachowań się państw* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Narody Zjednoczone między oczekiwaniem a spełnieniem*, Wrocław 1995, s. 162–163. Por. J. Sutor, *op. cit.*, s. 420. Zob. także: M. Richtsteig, *Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen. Entstehungsgeschichte, Kommentierung, Praxis*, wyd. II, Baden-Baden 2010, s. 132.

⁹ Z których cztery państwa wcześniej przez lata stosowały tę Europejską konwencję o funkcjach konsulów tymczasowo. Zob. S. Kadelbach, *Unionsbürgerrechte* [w:] D. Ehlers (red.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, Berlin 2003, s. 491, przyp. 139.

materii konsularnej, oddziałująca na sferę prawa wewnętrznego, nadal stanowi w przeważającej mierze¹⁰ efekt obowiązywania prawa zwyczajowego, po części odzwierciedlonego w treści dwustronnych konwencji konsularnych.

2. Stan badań nad prawem konsularnym w Polsce

Wobec powyższego Konwencja wiedeńska jest więc w praktyce wątpliwym źródłem międzynarodowego prawa konsularnego stosowanego na styku z licznymi gałęziami prawa krajowego. Zaś sama materia konsularna wskutek źródłowego zagmatwania, do którego obowiązywanie Konwencji niewątpliwie się przyczyniło, jest, pomimo swojej niewątpliwiej atrakcyjności naukowej, traktowana przez doktrynę polską nieco po macoszemu. Dotyczy to zarówno zagadnień historycznoprawnych związanych z ewolucją immunitetów i funkcji konsularnych, zagadnień styku prawa administracyjnego i konsularnego (poszczególne aspekty aktywności administracyjnoprawnej konsula, jak i relacji szczególnego trybu postępowania przed konsulem wobec kodeksu postępowania administracyjnego¹¹), międzynarodowej procedury karnej i cywilnej (immunitety, funkcje konsularne w zakresie prawa cywilnego za wspomnianymi poniżej wyjątkami), prawa rodzinnego i opiekuńczego (opieka i kuratela, czynności dotyczące stanu cywilnego), jak również wielu bardziej szczegółowych czynności wchodzących w zakres zastosowania licznych ustaw krajowych (np. ustawy o tłumaczach, kodeksu morskiego etc.).

Wyjątkiem są w tym zakresie kwestie związane z czynnościami notarialnymi konsula¹² (i poniekąd wskutek oczywistej zbieżności tematyki – czynnościami legalizacyjnymi) i prawem prywatnym międzynarodowym w praktyce konsularnej (z wyjątkiem kwestii małżeństw konsularnych, która to materia pomimo wyraźnej obecności w trakcie prac kodyfikacyjnych nad nową ustawą – Prawo prywatne

¹⁰ Zob. P. Czubik, K. Żółkiewicz, *Matematyczne ustalenie zakresu obowiązywania międzynarodowego prawa umownego i zwyczajowego*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2011, vol. IX, s. 215–223.

¹¹ Przy czym szczególny tryb postępowania przed konsulem nie wyłącza stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do aktywności organu nadzorującego działania konsula. Zob. wyrok NSA z dnia 7 października 2004 roku (sygn. akt OSK 106/04, LEX nr 160771).

¹² Pełną aktualność zachowują opracowania z lat 90. ubiegłego wieku – A. Oleszko, *Funkcje konsularne w sprawach notarialnych według konwencji zawartych przez Polskę w latach 1991–1995*, Rejent 1996, nr 3; B. Tymecki, *Czynności notarialne konsulów PRL według ustawy z 13 lutego 1984 r.*, Nowe Prawo 1989, nr 2–3; *idem*, *Czynności notarialne polskich konsulów (zagadnienia wybrane)* [w:] *II Kongres Notariuszy RP. Referaty i opracowania*, Poznań–Kluczbork 1999. Przy tym zauważyć należy dość sporą powtarzalność problemów rysujących się w tym zakresie w opracowaniach powstałych w ostatnich latach. Zob. R. Wrzecień, *Konsul wykonujący czynności notarialne*, Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 1. W opracowaniach najnowszych nie ustrzeżono się od błędów merytorycznych. Zob. M. Nowocien, *Czynności notarialne konsulów*, Rejent 2014, nr 1, s. 31–41 (na s. 32 powołano się na nieobowiązujące akty prawne).

międzynarodowe¹³ i sporego znaczenia praktycznego, wciąż oczekuje na szersze opracowanie).

Brak także fundamentalnych badań doktrynalnych, określających pozycję konsula¹⁴ w świetle prawa państwa przyjmującego oraz umiejscowienia czynności konsularnych w porządkach prawnych państwa przyjmującego i państwa wysyłającego. Tego typu opracowania byłyby szczególnie cenne w kontekście prac nad nową polską ustawą konsularną, która choć niewątpliwie potrzebna, a w niektórych aspektach z punktu widzenia konstytucyjnoprawnego wręcz niezbędna „na wczoraj”¹⁵, nie materializuje się zbyt szybko, nie wychodząc na razie poza zakres propozycji wewnątrz resortu spraw zagranicznych.

Warto by także zająć się wyraźnym ustaleniem praw i obowiązków państwa przyjmującego w kontekście aktywności *in favorem tertii*. Kwestia ta ma spore znaczenie w kontekście projektowanych działań UE, póki co dalece nieprzemyślanych, sprzecznych z istotą prawa konsularnego, zakładających zobowiązanie państwa przyjmującego do działania w wytyczonych przez UE kanonach, a przez to zupełnie nierokujących co do rzeczywistego zaistnienia w przestrzeni prawnomiędzynarodowej¹⁶. Być może jednakże kiedyś będzie można mówić o rozwiązaniach UE w tym zakresie jako o „prawie konsularnym organizacji międzynarodowej”. Jest to jednak przyszłość daleka i dalece niepewna.

Wskazując potrzebę podjęcia badań nad kwestiami prawnymi związanymi z obrotem konsularnym, warto zaznaczyć, iż dziedziną, której poziom opracowania w Polsce uznać należy za szczególnie wysoki, jest historia obrotu konsularnego i polskich stosunków konsularnych na przestrzeni dziejów. Zarówno analizy

¹³ Referentem zagadnienia na forum Komisji podczas spotkań plenarnych w Katowicach w roku 2005 była Pani prof. dr hab. Bogusława Gneta z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

¹⁴ Z wyjątkiem rozważań dotyczących jego statusu administracyjnego w prawie polskim. Zob. A. Suławko-Karetka, *Status konsula w prawie polskim*, Warszawa 2008. Omówiono też w miarę dokładnie status konsulów honorowych – w tym warto zwrócić uwagę na nowszą monografię w tym zakresie – M. Szymura, *Instytucja konsula honorowego w praktyce konsularnej Polski XX i XXI wieku*, Opole 2009.

¹⁵ Zob. E. Frankiewicz, *Gwarancje procesowe strony w postępowaniu przed konsulem*, Częstochowa 2003, s. 97, 134–135; por. także: P. Czubik, M. Woźniak, *Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie sposobu uregulowania trybu postępowania przed konsulem*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2008, nr VI, s. 189–196.

¹⁶ Niezależnie od zainteresowania, jakie kwestia ta wzbudza (głównie wynikające z prac nad dyrektywą oraz umiejscowienia zagadnienia w kategorii praw podstawowych obywatela UE), europejska opieka konsularna to zasadniczo z perspektywy praktyki konsularnej nadal wciąż wręcz fikcja. Nie licząc ewakuacji masowych (które trudno definiować jako czynności w rzeczywistości jedynie konsularne), statystyki wykazują jedynie jednostkowe przypadki stosowania mechanizmów europejskiej opieki konsularnej (zob. raport CARE 2010). Szereg krajów (w tym Polska) ma jednakże istotne doświadczenia związane ze sprawowaniem ochrony dyplomatycznej i konsularnej na rzecz innego państwa i jego obywateli w państwie przyjmującym. Z pewnością bliższe zbadanie tej praktyki może być pasjonującym wyzwaniem.

kompleksowe (w konkretnym okresie dziejów)¹⁷, fragmentaryczne (dotyczące wybranych okęgów działalności konsularnej)¹⁸, jak i szczególnie cenne przedruki materiałów archiwalnych¹⁹ stanowią dzieła najwyższej próby. Dobre rokowania dają również utrzymywane w tym tonie analizy praktyki współczesnej²⁰. W niewielkim stopniu obraz ten psują sporadycznie drukowane nieudolne wycięty opisowo-dokumentacyjne²¹.

Niestety badania nad prawem konsularnym jako działem prawa międzynarodowego bądź materią obejmującą kilka działów prawa są sporadyczne. Nie cieszy się ona szczególnym zainteresowaniem ani środowisk akademickich²², ani studentów. W tym drugim przypadku popełniany jest istotny błąd w procesie edukacji, polegający na niewłaściwym umiejscowieniu dziedziny w toku studiów prawniczych. Warunkiem wzrostu zainteresowania i znajomości dziedziny jest

¹⁷ Szczególnie godna polecenia jest książka W. Skóry, *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej. Organizacja, kadry, działalność*, Toruń 2006. Nie należy zapominać o wcześniejszym dziele – E. Pałyga, *Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970 – mającym bardzo istotną wartość merytoryczną zarówno w zakresie historii, jak i zagadnień prawnych. Zob. także T. Joniec, *Polska służba konsularna*, Warszawa 1996.

¹⁸ Zob. E. Cieślak, *Francuska placówka konsularna w Gdańsku w XVIII wieku. Status prawny, zadania, działalność*, Kraków 1999; R. Gelles, *Konsulaty we Wrocławiu*, Wrocław 1996; R. Kaczmarek, M. Masnyk (red.), *Konsulaty na pograniczu polsko-niemieckim i polsko-czechosłowackim w latach 1918–1939*, Katowice 2004; J. Bestry, *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej w Czechosłowacji*, Wrocław 2005; W. Skóra, *Konsulat RP w Szczecinie w latach 1925–1939. Powstanie i działalność*, Słupsk 2001; M. Szostakowska, *Konsulaty polskie w Prusach Wschodnich w latach 1920–1939*, Olsztyn 1990; A. Sudół, *Karol Poznański. Ostatni konsul generalny II Rzeczypospolitej. Zarys ważniejszych dokonań*, Bydgoszcz 1998; I.A. Kulikowska, *Konsulat Generalny RP w Monachium w latach 1920–1939*, Warszawa 2012.

¹⁹ Zob. H. Chałupczak, E. Kołodziej (red.), *Zjazdy i konferencje konsulów polskich we Francji. Protokoły i referaty 1931–1938*, Lublin 2009; H. Chałupczak, E. Kołodziej (red.), *Zjazdy i konferencje konsulów polskich w Niemczech. Protokoły i sprawozdania 1920–1939*, Lublin 1999; H. Chałupczak, E. Kołodziej (red.), *Zjazdy i konferencje konsulów polskich w Niemczech. Referaty 1920–1939*, Lublin 2001; H. Chałupczak, E. Kołodziej, M. Willaume (red.), *Zjazdy i konferencje konsulów polskich w Rumunii w okresie międzywojennym. Protokoły i referaty*, Lublin 2010; E. Kołodziej, T. Radzik (red.), *Zjazdy i konferencje konsulów polskich w USA i Kanadzie. Protokoły i referaty 1920–1938*, Lublin 2004; E. Kołodziej, M. Mazur, T. Radzik (red.), *Zjazdy konsulów polskich w ZSRR. Protokoły i referaty 1927–1934*, Lublin 2011.

²⁰ Zob. A. Umińska-Woroniecka, *Działania konsularne polskiej służby dyplomatycznej i konsularnej w Rosji w latach 1992–2004*, Toruń 2007.

²¹ Dramatycznym gniotem, który nigdy nie powinien zobaczyć światła dziennego, jest książka M. Rzeszutko, *Konsulaty w Krakowie. Historia i działalność*, Kraków 2014.

²² Znamiennym przykładem tego stanu rzeczy jest, że w ramach tradycyjnych już wręcz konferencji jubileuszowych, organizowanych przez Instytut Prawa Międzynarodowego Uniwersytetu Warszawskiego nie przeprowadzono w 2013 roku konferencji jubileuszowej dotyczącej Konwencji wiedeńskiej z 1963 roku (we wcześniejszych latach natomiast w odpowiedni sposób uczczono zarówno czterdziestolecie Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów – Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, jak i półwiecie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych oraz Konwencji tokijskiej w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych – Dz. U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147).

oderwanie się w procesie edukacji studentów na poziomie prawa międzynarodowego publicznego od dogmatyzacji Konwencji wiedeńskiej. Źródła prawa konsularnego należy poszukiwać przede wszystkim wśród innych dziedzin prawa, zaś sama Konwencja to źródło *de facto* co najwyżej drugorzędne. Trudno w sposób rzeczywiście trafny analizować tę dziedzinę bez znajomości przy tym prawa prywatnego międzynarodowego i biegłości w zakresie zarówno prawa cywilnego, międzynarodowej procedury cywilnej i karnej, jak i prawa administracyjnego. Należy podnosić więc, że tradycyjnym, aczkolwiek w praktyce najgorszym momentem na edukację w zakresie tego przedmiotu, jest jego łączenie z ogólnym kursem prawa międzynarodowego publicznego i realizowanie skrótowo w ramach jednego, góra, dwóch wykładów – łącząc przy tym rozważania z zakresu prawa konsularnego z prawem dyplomatycznym (o czym jeszcze dalej).

O wiele więcej skorzystałby z tego przedmiotu student mający za sobą kurs kodeksu postępowania cywilnego czy prawa prywatnego międzynarodowego i realizujący przedmiot ten, bazując na wiedzy powziętej podczas wcześniejszych studiów. Z drugiej strony w zasadzie wykładowca każdego przedmiotu akademickiego mógłby powiedzieć to samo, żądając umiejscowienia swego wykładu jako ukoronowania studiów prawniczych. Nieprzypadkowo jednakże takim ukoronowaniem najczęściej jest (a przynajmniej powinno być) prawo prywatne międzynarodowe. Podstawowym przy tym mankamentem nauczania prawa konsularnego (o wiele wydaje się istotniejszym niż zawieranie treści jego wykładu w ogólnym wykładzie prawa międzynarodowego publicznego, ponieważ prowadzi on do wytworzenia błędnego „kodu pamięci” – manieri łączenia obu przedmiotów i źródeł z nimi związanych) jest jego łączenie z prawem dyplomatycznym w ramach jednego kursu, często w praktyce (a – o zgrozo! – praktyka taka ma miejsce na licznych wydziałach prawa w Polsce – w tym na Wydziale Prawa i Administracji UJ) wykładanego przez przekazywanie głównie informacji z zakresu protokołu dyplomatycznego ani z prawem dyplomatycznym jako dziedziną jurejyczną, ani *a fortiori* prawem konsularnym, niemającym zupełnie nic wspólnego. Tymczasem, jeśli ze względów logistycznych (brak odpowiedniej klasy specjalistów) nie jest możliwe rozdzielenie prawa dyplomatycznego i konsularnego jako uniwersyteckich przedmiotów wykładowych, to nie powinno być przesądzone jedynie przypadkowym zbiegiem okoliczności umieszczenie w nazwie najpierw określenia „prawo konsularne”, a następnie „dyplomatyczne”. Tradycyjna, przyjęta w języku polskim maniera (wynikająca z porządku alfabetycznego) sugerowałaby umiejscowienie najpierw prawa dyplomatycznego, a następnie konsularnego. Tego typu ujęcie jednakże (*nota bene* wypracowane jako zasługa przede wszystkim tradycji odnoszącej się do „ważności służby”, a także za pośrednictwem swoją drogą fundamentalnego dla prawa dyplomatycznego, zaś skrótowo odnoszącego się do prawa konsularnego, podręcznika autorstwa J. Sutora²³) należy uznać w tym przypadku za

²³ Zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. 11, Warszawa 2010.

nieuzasadnione. Prawo konsularne stanowi dziedzinę o wiele bardziej obszerną (zdecydowanie bardziej „prawniczą” i wieloźródłową) od monoźródłowego²⁴, podlegającego fluktuacjom politycznym prawa dyplomatycznego. Zdecydowanie więc nazwą poprawniejszą, w kontekście badań nad prawem, a nie polityką, jest określenie eksponujące na pierwszym miejscu porządek konsularny, a następnie dopiero dyplomatyczny. Tym bardziej, że ten drugi pozostaje porządkiem osadzonym jedynie w drobnym zakresie w okowach prawa, a nie polityki. Nieliczne normy prawa dyplomatycznego stanowią konkretny obraz jurydyczny, większość funkcjonuje w ramach „mega” klauzuli generalnej, kreślącej przekaz czysto polityczny obrotu. Jedynie w zasadzie kwestie immunitetów, przywilejów i ułatwień dyplomatycznych rozpatrywać można, z perspektywy prawa patrząc. Cała reszta zagadnień, w szczególności kwestia funkcji dyplomatycznych, w ogóle nie nadaje się do rozpatrywania jako kwestia regulowana co do istoty prawem. Stąd też, o ile wzmiankowe wspomnienie o prawie dyplomatycznym w ramach ogólnego kursu prawa międzynarodowego publicznego w niewielkim stopniu uchybia wartości tego przedmiotu jako fragmentu tej dziedziny prawa, o tyle wzmianka o prawie konsularnym wiąże się zawsze z drastycznym zubożeniem rzeczywistości jurydycznej.

Kwestia braków i błędów popełnionych w procesie wykładów akademickich jest o tyle istotna, że orzecznictwo sądowe coraz szerzej odnosi się do tych zagadnień. Oczywiście takie będzie to orzecznictwo w przyszłości, jaki obecnie jest poziom kształcenia i otwartość umysłów studentów. Praktyka dnia codziennego związana z funkcjonowaniem obcej służby konsularnej w Polsce wymaga przy tym rzetelnej oceny zaistniałych wydarzeń w świetle norm prawnoconsularnych. Problem podstawowy praktyki orzeczniczej w tym zakresie nie polega, co szczególnie smutne, na braku znajomości tych norm, lecz braku wiedzy co do klucza ich poszukiwań. Nie jest to na szczęście reguła. W ostatnich latach orzecznictwo sądowe w sprawach konsularnych doprowadziło do poprawnej interpretacji pojęcia uprawnienia konsula do dokonywania czynności²⁵, co pomimo to przyczyniło się do wycofywania wielu konsulów z odkrywania podstaw swej aktywności na dokumentach wydawanych stronom.

Niestety służba zagraniczna (i nie jest to jedynie zjawisko polskie²⁶) ma natomiast problem z poprawnym rozumieniem Konwencji wiedeńskiej i jej relacji do

²⁴ Z wyjątkiem Ameryki Łacińskiej prawo dyplomatyczne w zakresie ogólnym regulowane jest na poziomie prawa międzynarodowego wyłącznie Konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku, której komplikacja jurydyczna jest niewielka.

²⁵ Zob. orzeczenie SN z dnia 7 października 2003 roku, IV CK 23/02, LEX nr 590838.

²⁶ Warto zwrócić uwagę na swoiste demagogizowanie Konwencji wiedeńskiej w prawie konsularnym Ukrainy. Jednakże należy podkreślić, że ujęcie takie dotyczy głównie pozycji konsulów honorowych (w dekrete o konsulach honorowych pojawia się kilkakrotnie), co jest o tyle uzasadnione, że konwencje dwustronne rzadko odnoszą się szerzej do tej kwestii. Zob. Указ Президента України про нештатних (почесних) консулів України. Офіційний вісник України – 1997 р., № 8, том 1, стор. 121, код акту 242/1997. Tekst w języku polskim – zob. *Studia Prawnicze KUL* 2013, nr 3.

umów dwustronnych. Swoista niechęć do stosowania umów dwustronnych wynika jedynie po części z ich rozbudowanej, kazuistycznej treści zawieranej przed laty, a nieodpowiadającej współczesnej rzeczywistości ustrojowej. Z innej strony jest to spowodowane analogicznym, wspomnianym już mitem, pokutującym również w realiach stosunków międzynarodowych, co do priorytetowego charakteru konwencji wielostronnych pośród innych źródeł prawa konsularnego.

Ostatnimi laty ewidentnie proobywatelsko rozstrzygnięto kwestie występowania z wnioskiem o wydanie dowodu osobistego w postępowaniu przed konsulem²⁷, co jednak paradoksalnie nie przyczyniło się do istotnej zmiany praktyki konsularnej²⁸. Wreszcie, orzeczenie w sprawie *N. v. Skarb Państwa*²⁹ zmodyfikowało sposób myślenia o ochronie konsularnej, u podstaw której leży przecież art. 36 Konstytucji³⁰. Zbliżenie się do modelu niemieckiego aktywności konsularnej stanowi *de facto* dowód co do jedynie postulatycznego charakteru tego przepisu konstytucyjnego. Wiązać się z tym musi zdecydowane ograniczenie oczekiwań stron co do zakresu potencjalnej pomocy czy opieki konsularnej. Należy jednak podkreślić, że część doktryny³¹ przywiązuje do art. 36 Konstytucji nadal istotną wagę, wywodząc zeń (przynajmniej w sytuacjach szczególnych) szczególne obowiązki państwa polskiego i polskiej służby konsularnej³².

I wreszcie na koniec należy podkreślić, iż obecnie najgorzej w zakresie znajomości dziedziny wypadają media. Medialne wzmianki dotyczą zarówno kwestii immunitetowych, jak i najbardziej ważkich z punktu widzenia jednostki funkcji konsularnych³³. W tym pierwszym przypadku najczęściej poszukuje się spraw

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 roku (sygn. akt IV SA/Wa 1550/05, LEX nr 189849) oraz tegoż sądu z dnia 20 grudnia 2006 roku (sygn. akt IV SA/Wa 1223/06, LEX nr 306491).

²⁸ Pomimo negatywnego wobec postawy MSZ orzecznictwa SN konsulaty nadal w praktyce zasadniczo nie pośredniczą w przyjmowaniu wniosków dowodowych i wydawaniu dowodów osobistych.

²⁹ Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2007 roku, I ACa 580/07 w sprawie *Piotr N. v. Skarb Państwa* (Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych 2009, z. 8, poz. 24, s. 28).

³⁰ Art. 36 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej”.

³¹ Tu należy przede wszystkim przywołać poglądy krakowskiego mecenasa dr. P. Cybuli, prezentowane przez niego w licznych publikacjach naukowych, a także wypowiedziach na forum prowadzonego przezeń blogu poświęconego prawu turystycznemu (<http://prawoturystyczne.wordpress.com/>).

³² Ta problematyka, w kontekście aktywności pomocowej konsula wobec obywatela, jest sporadycznie omawiana w literaturze prawniczej w zakresie zagadnień szczegółowych. Abstrahując od jedynie zasadniczo deskryptywnego, aczkolwiek poprawnego charakteru takich rozważań – zob. I. Gancarz, M. Błazewski, *Pomoc finansowa na pokrycie kosztów powrotu polskiego obywatela do kraju udzielona przez konsula*, Edukacja Prawnicza 2013, nr 12, s. 10–14.

³³ W tym drugim przypadku media nie mają większego pola do popisu. Kwestie wydawania wiz przez konsulów RP na Wschodzie i coraz mniej bulwersujące procedury udzielania wiz do USA

nietuzinkowych, wiążących się z nadużyciem immunitetu osobowego w przestrzeni prawa karnego. Ostatnimi laty przykładowo na krakowskim, lokalnym forum prasowym nagłośniony był przypadek urzędnika konsularnego Ukrainy, który uczestniczył w niegroźnej stłuczce drogowej, a następnie bez słowa odjechał z miejsca zdarzenia³⁴, oraz przypadek syna konsula rosyjskiego, który strzelał z broni pneumatycznej do gołębi³⁵. Media były dalekie od poprawnej ich analizy, popełniane były błędy terminologiczne³⁶.

3. Uwagi końcowe

Podsumowując, należy podkreślić, że tradycyjne spojrzenie na współczesne prawo konsularne przez pryzmat prawa międzynarodowego publicznego jest mało trafne. Obszar badań obejmowany tym terminem zdecydowanie wykracza poza klasyczne ramy prawa narodów, którego znaczenie praktyczne w ocenie nurtujących obecnie problemów obrotu konsularnego jest w porównaniu z prawem prywatnym międzynarodowym, procesem cywilnym czy prawem administracyjnym znikome. Tym samym badania nad prawem konsularnym powinny dotyczyć przede wszystkim prawa wewnętrznego państw i koncentrować się na najistotniejszych

cieszą się nikłym zainteresowaniem mediów. Istnieje z pewnością „zapotrzebowanie medialne” (z czym autor niejednokrotnie się spotkał nagabywany przez media np. w przypadkach aresztowania osób o podwójnym obywatelstwie) na naruszenie prawa międzynarodowego przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości RP – wystąpienie takiej sytuacji jest jednak, biorąc pod uwagę wielopoziomową powtarzalność notyfikacji konsularnej (i w praktyce, pomimo treści art. 612 k.p.k., zawsze obligatoryjnej), zupełnie nieprawdopodobne.

³⁴ Uznający się za poszkodowanego podjął się „gorącego” pościgu za oddalającym się pojazdem konsula, samochód konsula zatrzymał się przed drzwiami urzędu, zaś konsul schronił się w konsulacie, do którego ochrona wraz z wicekonsulem odmówiła wstępu poszkodowanemu kierowcy. Wezwana przez poszkodowanego kierowcę policja nie mogła podjąć jakichkolwiek czynności formalnych wobec zakresu immunitetu urzędu konsularnego oraz pełnego charakteru immunitetu konsula, wynikających z polsko-ukraińskiej dwustronnej konwencji konsularnej. Wobec takiego rozwoju wydarzeń powstały spekulacje (z oczywistych przyczyn niepotwierdzone) co do tego, czy w czasie zdarzenia urzędnik konsularny był pod wpływem alkoholu. Zob. <http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-skandal-dyplomatyczny-w-krakowie,nId,88235> (dostęp: 10.03.2014).

³⁵ Zdarzenie z 27 grudnia 2012 roku – zob. <http://www.gazetakrakowska.pl/artykul/727997,krakow-syn-konsula-rosji-strzelal-do-golebi,id,t.html?cookie=1> (dostęp: 10.03.2014). Paradoksalnie sprawa wywołała inne jeszcze kwestie. Konsul oświadczył bowiem, że „syn dostał już lanie”, co wywołało dyskusję w kontekście immunitetu konsula wobec niedozwolonych czynów wobec nieletnich. A co jeszcze ciekawsze, młodzieniec natrafił na szereg wyrazów sympatii (choćby na forach internetowych) ze strony mieszkańców Krakowa (często nienawidzących gołębi do żywego i współpracujących mu z powodu otrzymanego „lania”).

³⁶ Choćby powtarzana informacja o immunitecie dyplomatycznym dziecka konsula i zasadności orzeczenia polskiego sądu rodzinnego w tej sprawie. W sprawie konsula Ukrainy podnoszono również powszechnie jego wprost dyplomatyczny immunitet. Określano go w mediach również mianem „dyplomaty”. Wreszcie w prasie lokalnej powołano się na Konwencję wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku (*sic!*) jako podstawę immunitetową w tej sprawie.

kwestiach związanych z funkcjami konsularnymi. Te bowiem podlegają najistotniejszym zmianom w czasie, co zasadniczo związane jest z gwałtownym rozwojem społecznym ostatnich dekad³⁷.

W Instytucie Europeistyki UJ są prowadzone obecnie, jak też planowane w przyszłości, prace badawcze odnoszące się ściśle do tego działu prawa zawieszonego pomiędzy różnymi jego dziedzinami. Dotyczą one materii prawa cywilnego – związane z właściwością umów o pomocy prawnej (stanowiących istotne źródło aktywności konsularnej), prace historycznoprawne (m.in. na źródłach historycznych stanowiących pierwowzór współczesnych regulacji konsularnych prawa krajowego), jak również w zakresie łączącym prawo konsularne z prawami człowieka (w tym problematyka ochrony konsularnej nad uchodźcami). Jedną z doktorantek związanych z IE UJ (której promotorem jest piszący ten tekst) ukończyła dysertację na temat kolizyjnych aspektów tzw. małżeństwa konsularnego. Planowane są dalsze prace naukowe nad zagadnieniem legalizacji konsularnej i jej eliminacji oraz partykularyzmami latynoskiego prawa konsularnego oraz dyplomatycznego³⁸. Należy przy tym w istotnym zakresie podkreślić znaczenie prac naukowych podejmowanych w zakresie tej dziedziny w innych ośrodkach akademickich. Jak ukazała Konferencja naukowa w dniach 13–15 listopada 2013 roku zorganizowana na zamku w krakowskich Przegorzałach (siedzibie Instytutu Europeistyki UJ), nie ma w Polsce szanującego się ośrodka naukowego rozwijającego badania nad prawem, w którym nie prowadzono by analiz związanych z różnorodnymi aspektami prawa konsularnego. Na tym tle należy podkreślić również istotną aktywność ośrodka lubelskiego zajmującego się badaniami historycznymi związanymi ze stosunkami konsularnymi II Rzeczypospolitej (UMCS) oraz badaniami źródłowymi nad prawem konsularnym (KUL). W ramach współpracy między zespołem prawniczym Instytutu Europeistyki UJ a Zakładem Prawa Międzynarodowego i Amerykańskiego KUL ukażą się w kolejnych numerach studiów prawniczych KUL przetłumaczone ustawy konsularne kilku państw, w których cyrylica jest alfabetem urzędowym³⁹. Coraz istotniejsze

³⁷ Przykładowo zanikają funkcje niegdyś dominujące (np. wydawanie paszportów, wiz – pomiędzy państwami z ruchem bezwizowym, a nawet bezpaszportowym), na ich miejsce pojawiają się problemy nieistniejące przed dekadami. Przykładowo pojawiają się obecnie bardzo istotne wyzwania związane z ustalaniem przez konsula faktu pobrania organów osób po wypadkach na etapie przygotowań związanych z transportem transgranicznym zwłok (i ewentualnym działaniu celem wywołania konkretnych następstw takich nieuzgodnionych pobrań).

³⁸ Tu w szczególności nad azylem dyplomatycznym – jako dość specyficzną (bo regionalnie mocno zdwyersyfikowaną źródłowo) i pełną wewnętrznych sprzeczności instytucją prawa dyplomatycznego.

³⁹ W ramach samodzielnej inicjatywy Zakładu Prawa Międzynarodowego i Amerykańskiego KUL ukazało się tłumaczenie na język polski konsularnej ustawy rosyjskiej oraz rosyjskiej regulacji dyplomatycznej (Studia Prawnicze KUL 2013, nr 1), zaś w ramach współpracy z zespołem prawa międzynarodowego Instytutu Europeistyki UJ ukazało się tłumaczenie na język polski ukraińskiej regulacji dotyczącej konsulów honorowych (Studia Prawnicze KUL 2013, nr 3), w najbliższym

badania nad prawem konsularnym prowadzone są również w ramach Zakładu Prawa Turystycznego AWF w Krakowie. Koncentrują się nie tylko na roli konsula jako organu ochrony praw turystów – w wielu sytuacjach ostatniej deski ratunku, lecz również na rozpatrywaniu efektywności działań konsularnych i zgodności z prawem i porządkiem konstytucyjnym *de facto* zaniechania wykonywania niektórych czynności z zakresu prawa cywilnego⁴⁰.

czasie ukaże się tłumaczenie ukraińskiej ustawy konsularnej (Studia Prawnicze KUL 2014, nr 2). Planowane jest także w dalszych numerach tłumaczenie regulacji Kazachstanu dotyczących obrotu dyplomatycznego i konsularnego, a także ukraińskich przepisów dotyczących karty narodowej. Ponadto redakcja Studiów Prawniczych KUL planuje wydawanie tłumaczeń konwencji latynoamerykańskich – m.in. dotyczących azylu dyplomatycznego – w numerze 4 z 2013 roku ukazał się już tekst Konwencji Hawańskiej o azylu z 1928 r., zaś w numerze 1 z 2014 roku ukaże się Konwencja z Montevideo o azylu z 1933 r.

⁴⁰ Zob. P. Cybula, M. Załucki, *Czy konsul może zabezpieczać i realizować tylko spadki przysługujące Skarbowi Państwa?*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, vol. 2, s. 82–92.